

## **Pauvreté en emploi en France : comment la mesurer, comment la réduire ?**

Monique KERLEAU, Jean-Luc OUTIN

Centre d'Economie de la Sorbonne, CNRS, Université Paris 1

En 2010, la France comptait 8,6 millions de personnes ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du revenu médian, soit le seuil de pauvreté retenu au niveau européen. Un peu moins d'un tiers des personnes pauvres étaient des actifs occupés et ces travailleurs pauvres représentaient 7,5 % de l'ensemble de la population active en emploi. Le phénomène de pauvreté laborieuse n'est donc pas marginal. Il n'est pas non plus nouveau, même s'il ne prend une place vraiment visible dans le débat public qu'au cours des années 2000. Par ailleurs, le contexte d'un niveau de chômage élevé et de transformations structurelles d'un marché du travail marqué par le développement des emplois de faible qualité invite à comprendre les relations existant entre l'emploi et la pauvreté en les détachant de la question des bas salaires, prisme au travers duquel elles ont été traditionnellement étudiées. Nombre d'observateurs ont toutefois montré que l'analyse de ces relations est rendue complexe par le fait que deux dimensions de nature très différentes sont combinées pour rendre compte du phénomène de pauvreté en emploi. Dans ces conditions, les conventions retenues pour l'appréhender ont des incidences directes sur son estimation statistique. Est, en effet, considérée comme travailleur pauvre toute personne qui, bien qu'ayant travaillé une partie de l'année, vit dans un ménage dont les revenus annuels ne suffisent pas à assurer un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté monétaire. Selon la composition du ménage, des caractéristiques individuelles d'activité identiques peuvent entraîner, ou non, des situations de pauvreté. De ce point de vue, les évolutions contemporaines des modèles familiaux tendent à créer des situations de précarité accrue où de faibles ressources se combinent aux mutations des marchés du travail pour augmenter le risque de pauvreté des ménages les plus vulnérables.

Ces observations sont communes à l'ensemble des pays européens, bien que les facteurs de risque ne revêtent pas partout la même ampleur et que les politiques correctrices empruntent des chemins différents selon les régimes d'emploi et de protection sociale auxquels ils sont rattachés. Après avoir brièvement rappelé les conventions qui ont présidé à la construction de la catégorie de « travailleurs pauvres », puis esquissé, sur la base des données disponibles, les contours de la pauvreté laborieuse, nous nous interrogerons sur les politiques qui, en France, ont cherché à réduire la pauvreté en emploi. Depuis sa mise en place en 2009, ce rôle est dévolu au revenu de solidarité active (RSA), dans sa composante RSA activité. Sans en gommer le caractère novateur, il s'agira de montrer que la combinaison, et le cumul permanent, que le RSA instaure entre un revenu d'activité faible et une prestation sociale résultent d'ajustements de certaines composantes des politiques de l'emploi qui apparaissent bien antérieurement. Institués dans le champ de l'indemnisation du chômage, de l'insertion mais aussi dans celui de la redistribution, ces ajustements visaient, et visent toujours, à inciter à la reprise d'une activité professionnelle et/ou de compenser des conditions d'emploi peu favorables afin de soutenir les revenus et l'autonomie financière des travailleurs pauvres. De ce point de vue, les résultats du nouveau dispositif RSA peuvent apparaître aujourd'hui, certes à une étape de diffusion qui laisse voir un important, et problématique, non-recours, relativement modestes.

### **Le travailleur pauvre : une catégorie statistique qui combine deux types de conventions**

Le dénombrement des « travailleurs pauvres » repose sur une double série de conventions qui peuvent différer selon les pays. Si l'identification des situations de pauvreté repose sur des définitions assez homogènes, une plus grande diversité d'approches subsiste en ce qui concerne la mesure de l'activité professionnelle qui dépend de la durée de présence et du statut, occupation ou recherche d'emploi, sur le marché du travail.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pour une analyse des logiques sous-jacentes aux différentes définitions du travailleur pauvre, voir Ponthieux, 2008 ; Allègre, 2012.

En France, l'INSEE documente un indicateur de pauvreté monétaire à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux issue de l'appariement statistique des fichiers de l'enquête emploi avec les fichiers fiscaux et des données relatives aux transferts sociaux perçus directement par les ménages. L'enquête permet d'identifier le revenu disponible du ménage puis, par application de l'échelle d'équivalence qui détermine le nombre d'unités de consommation, le niveau de vie des individus du ménage. Est considéré comme pauvre, l'individu dont le niveau de vie est inférieur, dans une proportion variable, au revenu médian ou moyen. Le plus souvent l'indicateur de centrale retenu est la médiane et le seuil de pauvreté est, en cohérence, avec les choix retenus au niveau européen, fixé à 60 % du niveau de vie médian. La définition de ce qu'est un « travailleur » est moins standardisée. Aux États Unis, sont considérées comme « travailleurs » les personnes en majorité actives sur l'année, soit au chômage soit en emploi, alors qu'à l'opposé, l'Union Européenne a adopté une norme d'emploi élevée (cf. infra). L'approche retenue par l'INSEE est intermédiaire et considère comme « travailleur » la personne active au moins six mois et effectivement en emploi au moins un mois dans l'année. Elle s'éloigne donc de la norme d'emploi européenne pour se rapprocher de la convention nord-américaine mais en excluant les chômeurs de longue durée. Au final, le concept de travailleur pauvre repose sur deux conditions que l'individu doit remplir sur la même période de référence (12 mois consécutifs) : être travailleur (au sens de l'INSEE) et appartenir à un ménage pauvre (au sens de la pauvreté monétaire). Est donc considérée comme travailleur pauvre une personne qui a été active au moins six mois et en emploi au moins un mois au cours de l'année de référence et qui vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian.

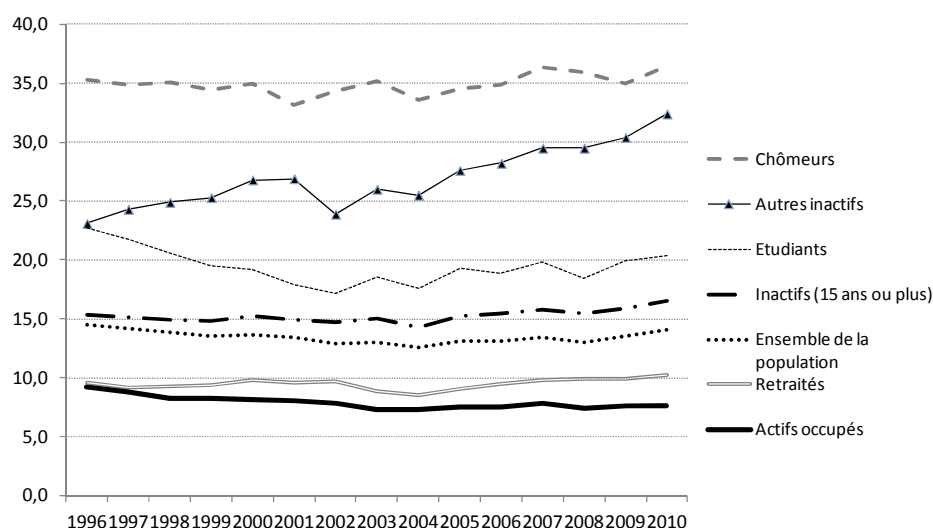
L'indicateur européen de la pauvreté en emploi (*in-work poverty*) est issu de l'accord intervenu en 2003 au sein du Comité de protection sociale selon lequel le « travailleur pauvre » est une personne qui, durant l'année de référence est une personne principalement au travail (avec le statut de salarié ou d'indépendant) et qui vit dans un ménage dont le revenu total se situe sous le seuil de 60 % du revenu national médian (Lelièvre *et al.*, 2004). Le statut d'activité – « en emploi », « au chômage », « retraité » ou « autre économiquement inactif » – le plus fréquent est établi à partir d'un calendrier mensuel qui doit être renseigné pour au moins sept mois de l'année de référence. Les personnes ayant déclaré être en emploi au moins sept mois sont considérées comme étant des travailleurs. Au regard de la convention INSEE, la catégorie européenne de « travailleur pauvre » comprend donc moins de chômeurs pauvres. C'est le souci de définir une population la moins hétérogène possible en ne combinant pas les dimensions « emploi » et « chômage » au sein d'un indicateur unique qui a conduit à privilégier une norme d'emploi élevée dans la qualification du travailleur pauvre. L'indicateur de la pauvreté en emploi est complété par l'introduction d'un indicateur sensé mesurer l'intensité de travail des ménages qui indique la proportion dans laquelle les membres du ménage en âge de travailler occupent un emploi. Elle correspond au rapport entre, d'une part, le nombre de mois ouverts par tous les membres du ménage en âge de travailler durant l'année prise comme référence pour le calcul du revenu et, d'autre part, le nombre total de mois qui auraient pu, en théorie, être ouverts par les membres du ménage. Ainsi, les « personnes vivant dans des ménages à faible niveau d'intensité de travail » correspondent à la part des personnes vivant dans un ménage dont le niveau d'intensité de travail est inférieur à 0,20. A la différence de l'indicateur de travailleur pauvre, l'intensité de travail est utilisée seulement au titre de variable explicative de la pauvreté laborieuse.

### **La pauvreté en emploi : ampleur du phénomène et caractérisation des travailleurs pauvres**

Selon les données de l'INSEE, en 2010, la France compte 4,8 millions de pauvres si l'on utilise le seuil de 50% du revenu médian ; au seuil de 60%, ce chiffre monte à 8,6 millions, ce qui représente un taux de pauvreté de 14,1%, en progression de 1,1 points en pourcentage par rapport à 2008 quand débute la crise. Depuis l'année 2004 qui correspond au point bas de l'évolution de la pauvreté sur longue période, on relève une progression de 1,1 millions de pauvres (850.000 au seuil de 50%). La pauvreté qui avait baissé de façon importante des années 70 jusqu'au milieu des années 90 pour se stabiliser ensuite, enregistre donc un mouvement de hausse au cours des dix dernières années. Le risque de pauvreté touche de façon inégale les différentes populations, notamment au regard du statut

d'activité. L'ensemble des inactifs qui représentent 43% de la population âgée de plus de 15 ans en 2010, constituent plus de la moitié de la population pauvre, quel que soit le seuil retenu. Les inactifs non retraités représentent quant à eux moins du quart de la population âgée de plus de 15 ans mais 34 % de la population pauvre de plus de 15 ans au seuil de 60% et 29 % au seuil de 50 %. Avec une progression de près de 10 points du taux de pauvreté depuis 1996, au seuil de 60%, et de plus de 7 points, au seuil de 50%, il s'agit de la population dont la situation s'est le plus dégradée au cours de la période (Graphique 1). Par contraste, le risque de pauvreté a eu tendance à s'atténuer pour les actifs occupés dont le taux de pauvreté était de 9 % en 1996. Il s'établit à 7,6 % en 2010, après une légère remontée (+ 0,3 pp) depuis les années 2003 et 2004. Néanmoins, les actifs occupés représentent environ 30 % de la population pauvre, soit un effectif total de 1,9 millions d'individus. En revanche, pour les chômeurs, la pauvreté s'accroît : plus d'un tiers (36,5 %) est en risque de pauvreté en 2010 et un quart d'entre eux (23,7 %) ont des revenus inférieurs à 50 % du revenu médian. La représentation des chômeurs au sein de la population en risque de pauvreté est trois fois supérieure à leur poids dans la population âgée de plus de 15 ans (15 % vs. 5 % ; 18 % au seuil de 50 %).

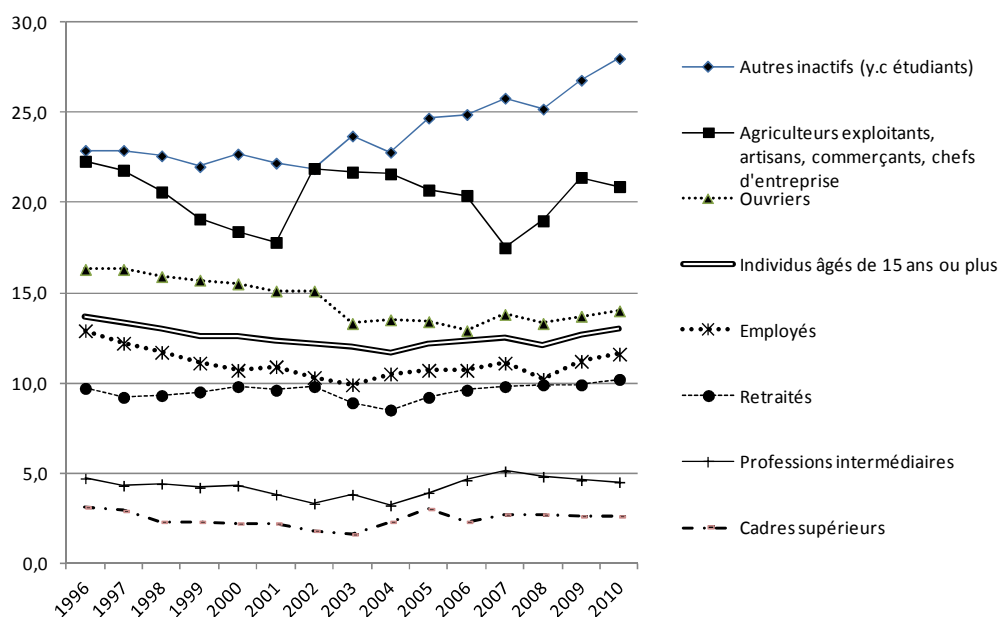
Graphique 1 : Taux de pauvreté des individus au seuil de 60% du niveau de vie médian selon leur activité BIT



Source : Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Si l'activité protège du risque de pauvreté, elle le fait inégalement selon les catégories socio-professionnelles. De faible niveau pour les cadres supérieurs et les professions intermédiaires (respectivement 2,6 et 4,5 %), le risque de pauvreté concerne en 2010 plus d'un employé ou ouvrier sur dix (respectivement 11,6 et 14 %). Avec un actif occupé sur cinq sous le seuil à 60 %, la catégorie des « agriculteurs exploitants, artisans, commerçants, chefs d'entreprise » affiche une forte prévalence de pauvreté. Il s'agit toutefois d'une catégorie hétérogène avec des revenus non seulement sensibles à la conjoncture économique mais aussi difficilement comparables à ceux des autres catégories sociales salariées (Graphique 2).

Graphique 2 : Taux de pauvreté des individus au seuil de 60 % de leur revenu médian selon leur catégorie socio-professionnelle



Source : Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Enquêtes revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

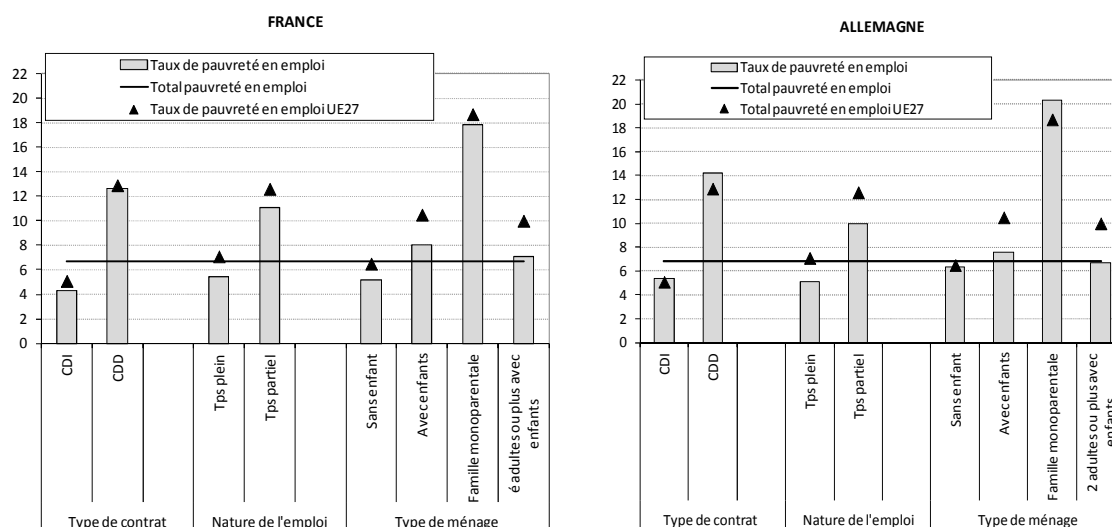
La pauvreté en emploi ne concerne pas de façon identique l'ensemble des secteurs d'activité. Selon les données INSEE issues de l'exploitation de l'ERFS 2010, pour 46 % des actifs occupés, le taux de pauvreté en emploi est faible ou très faible : c'est le cas de salariés des secteurs de la chimie, des industries de l'équipement ou de la production d'énergie ainsi que des salariés du tertiaire supérieur, des activités financières et d'assurance ainsi que du tertiaire « non-marchand ». A l'opposé, les secteurs agricoles, de la construction et un vaste ensemble d'activités tertiaires, marchandes pour la plupart, concentrent environ 60 % des travailleurs pauvres alors qu'ils ne regroupent le tiers de la population active occupée. En moyenne, le taux de pauvreté atteint 13 % au seuil de 60 % (7 % au seuil de 50%) ; il atteint 25 % dans le secteur de l'agriculture, sylviculture et pêche, 18 % dans les services d'aide à la personne, 16 % dans l'hébergement et la restauration. Ces résultats corroborent les données sur les bas salaires issues des enquêtes emploi. Ainsi en 2011, par rapport à l'industrie, le risque de percevoir un bas salaire était de 2,2 à 2,5 fois plus élevée dans les secteurs de l'agriculture, du commerce et des services. Dans ces secteurs, la proportion des bas salaires atteint respectivement 27%, 17% et 19% de l'effectif vs. 4,6% pour l'industrie. A lui seul, le tertiaire (2/3 de l'emploi total) concentre plus de 90% des salariés à bas salaires dont 12 % dans le commerce (Demailly, 2012). Parce qu'elles concentrent des emplois faiblement qualifiés, fréquemment de courte durée, et souvent temporaires, de nombreuses activités tertiaires exposent leurs salariés à des risques élevés de percevoir un bas salaire. Ce risque est par exemple deux fois (voire plus) plus élevés pour les ouvriers non qualifiés, les employés des services directs aux particuliers ou les employés de commerce que pour un ouvrier qualifié ; il est près de 40 fois plus élevé pour un temps partiel par rapport à un temps plein ; près de 4 fois plus élevé pour des CDD (hors État et collectivités locales) au regard de la référence CDI (*Ibid*).

Selon l'indicateur « *in-work poverty risk* », la France compte, en 2009, 6,7 % de travailleurs pauvres, soit moins que la moyenne européenne (EU27) qui s'élève à 8,4 %, mais ce taux est équivalent à celui de l'Allemagne (6,8 %) ou de la Grande-Bretagne (6,7 %). Comme observé en moyenne au niveau européen, le taux français enregistre une légère hausse (+ 0,5 points en pourcentage (pp)) depuis 2005, alors que la pauvreté en emploi augmente nettement en Allemagne (+ 2 pp) et diminue en revanche assez nettement en Grande-Bretagne – 1,6 pp) (European Commission, 2011).

La pauvreté laborieuse dépend de facteurs qui tiennent à la composition du ménage et aux caractéristiques de l'emploi occupé. Concernant les caractéristiques de l'emploi, on retrouve en France deux observations transversales à l'ensemble des pays européens : a) la plus forte exposition des travailleurs occupant un emploi temporaire dont le taux de pauvreté en emploi atteint 12,6 %, trois fois plus élevé que pour les travailleurs ayant un contrat permanent ; b) un taux de pauvreté en emploi deux fois moindre pour les travailleurs à plein-temps que pour les temps partiels (5,4 vs. 11,1 %) (Graphique 3). Pour ces deux indicateurs, la France affiche des résultats globalement meilleurs que ceux observés en Allemagne, sauf pour le taux de pauvreté des travailleurs à temps partiel (11,1 % vs. 10) (Graphique 3). Ils sont également meilleurs à la moyenne européenne sauf pour le taux de pauvreté des travailleurs sur contrats temporaires. Le poids des travailleurs temporaires dans l'ensemble de la population française âgée de 15 à 74 ans est au niveau de la moyenne européenne, mais d'une part, ce type de contrat concerne relativement plus les jeunes (15-24 ans) en France (55 % vs. 42%) et, d'autre part, le taux de passage vers un emploi permanent y apparaît sensiblement plus faible (17 % vs. 34,6%).

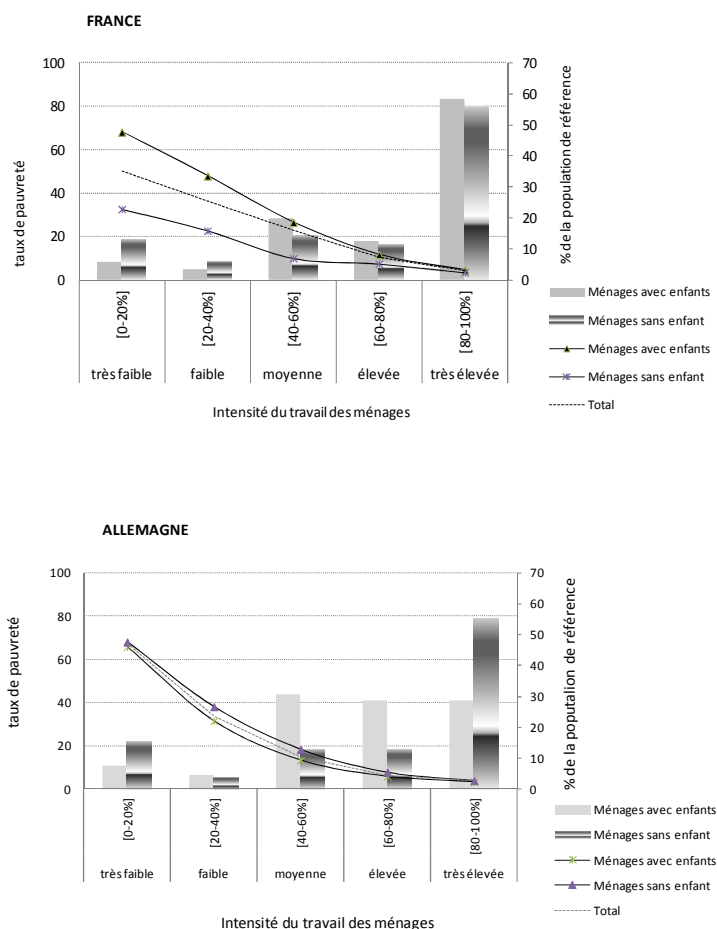
Concernant l'effet de la composition du ménage sur la pauvreté laborieuse, à l'instar de la plupart des pays européens, les travailleurs vivant au sein de ménages sans enfants ou de ménages comprenant deux ou plus de deux adultes mais sans enfants, ont les plus faibles taux de pauvreté (respectivement 5,2 et 3,5 %), tandis que 8,8 % des isolés sont pauvres. Avoir des enfants accroît le risque de pauvreté qui s'établit à 8 ou 7,1 % (selon le type de ménage) pour atteindre 18 % pour les parents isolés, niveau qui situe la France dans une position moyenne au sein de l'Europe des 27 (Graphique 3). Comme dit plus haut l'indicateur « intensité de travail des ménages » permet de préciser le risque de pauvreté monétaire selon le degré d'attachement des ménages au marché du travail, mesuré par le ratio nombre d'heures travaillées rapporté au nombre d'heures « travaillables ». De façon attendue, le taux de pauvreté des ménages décroît de façon importante à mesure que l'intensité en emploi augmente : en France, le taux de pauvreté passe ainsi de 50 à 4,2 % entre les deux situations extrêmes. La tendance est la même en Allemagne, mais le taux de pauvreté des individus dans des ménages à très faible intensité de travail (moins de 20 % des heures travaillées) atteint 70 %, soit un niveau très élevé au sein de l'EU27. Par ailleurs, alors qu'en France, la présence d'enfants accroît la pauvreté, et de façon importante, elle est neutre en Allemagne, pays qui présente également un faible pourcentage d'adultes vivant dans les ménages à très forte intensité de travail, notamment en présence d'enfants : alors que 28 % des adultes vivent dans des ménages avec enfants à forte intensité de travail (supérieure à 80%), ce pourcentage atteint 58 % en France, ce qui reflète à la fois l'existence en Allemagne de salaires plus élevés et la faible incitation à l'activité pour les autres participants au ménage (Graphique 4).

Graphique 3 : Taux de pauvreté en emploi selon le type d'emploi et le ménage (données 2008)



Source : Eurostat, EU-SLIC 2009, extrait de (European Commission, 2011).

Graphique 4 : Taux de pauvreté par type de ménage selon l'intensité de l'emploi (données 2008)



Source : Eurostat, EU-SLIC 2009, extrait de (European Commission, 2011)

Qu'elles reposent sur des visions plutôt restrictives du travail (définition européenne) ou qu'elles se rapprochent, à l'instar de l'INSEE, de la notion d'actif pauvre, l'ensemble des données présentées ci-dessus embrassent les principaux mécanismes qui conduisent à la pauvreté laborieuse. La faiblesse des revenus tirés du travail, mais aussi le faible attachement au marché du travail et le nombre élevé de personnes dépendantes au sein du ménage (notamment le nombre d'enfants) sont trois des principaux facteurs qui exposent le travailleur au risque de pauvreté. Pour autant, si chaque situation de pauvreté laborieuse renvoie au moins à l'un de ces facteurs, aucun d'entre eux pris isolément ne conduit nécessairement à la pauvreté. Plus vraisemblablement c'est leur combinaison qui va exposer les travailleurs au risque de pauvreté. Toutefois, de la complexité des déterminants de la pauvreté laborieuse découle la difficulté d'équiper les politiques publiques de lutte contre la pauvreté avec les instruments appropriés garantissant des résultats significatifs et pérennes.

## La pauvreté en emploi et les formes d'intervention publique

Depuis la fin des années 2000, la politique de lutte contre la pauvreté laborieuse s'incarne en France dans le dispositif du revenu de solidarité active (RSA). Ciblée sur la question de la pauvreté, en particulier du « travailleur pauvre », et, en tant que tel novateur, il s'inscrit néanmoins dans une séquence longue d'interventions publiques. Celles-ci sont en lien avec les évolutions du marché du travail, marquées par l'émergence d'un segment « secondaire », caractérisé par de mauvaises conditions d'emplois et la faiblesse des revenus tirés de l'activité. La question de la diversification

des formes de l'emploi apparaît en effet, en France, vers la fin des années 70 à partir des travaux portant sur les formes particulières d'emploi qui révèlent l'existence d'une multiplication de situations intermédiaires entre les deux états polaires « être en emploi » ou « être au chômage ». Au cours de la décennie suivante, les politiques d'emploi destinées à lutter contre le chômage de longue durée ou le chômage des jeunes contribuent également à l'effritement de la norme d'emploi à plein temps. L'enregistrement des demandeurs d'emploi introduit alors une distinction entre ceux qui sont sans aucune activité et ceux qui exercent des activités réduites et des règles particulières prévoyant des possibilités de cumul entre prestations sociales de substitut et rémunération d'activité sont instaurées. Fondés sur un principe d'incitation à la reprise d'un emploi ou de maintien dans l'emploi, ces mécanismes dits d'intéressement sont établis pour les allocations de chômage (Gurgand, 2002) d'une part, et pour le revenu minimum d'insertion, d'autre part (Cazain et Donné, 2007). La question traitée est toutefois moins celle de la pauvreté en emploi que celle de la reprise de l'emploi dont on espère une sortie de la pauvreté. Les chômeurs sont en effet les plus exposés puisqu'un peu plus d'un tiers d'entre eux ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté monétaire à 60 % (*cf. supra*). Ce faisant on néglige la qualité de l'emploi repris en supposant que des trajectoires favorables s'enclenchent sur la base d'un retour à l'activité. Les années 2000 sont marquées par la mise en place de nouveaux dispositifs tels que la prime pour l'emploi et la composante « activité » du revenu de solidarité active. Ils visent explicitement à améliorer la situation des travailleurs pauvres, même si le bilan qui en est dressé sous cet angle semble mitigé pour des raisons spécifiques de ciblage ou de non-recours. On revient brièvement sur ces dispositifs ci-dessous.

En matière d'*indemnisation chômage*, les règles de cumul sont différentes selon qu'il s'agit des allocations d'assurance ou de solidarité. Dans le premier cas, les demandeurs d'emploi peuvent cumuler partiellement l'allocation de retour à l'emploi (ARE) avec des revenus d'activité professionnelle occasionnelle, salariée ou non sous réserve de remplir trois conditions principales. Celles-ci diffèrent légèrement selon que le demandeur d'emploi conserve une partie de ses activités antérieures ou reprend une activité réduite après la perte totale de son emploi. De manière générale, le temps de travail de l'activité ne doit pas dépasser un certain seuil (100 heures par mois après une perte d'emploi totale) ; de plus, la durée du cumul est limitée dans le temps (quinze mois), sauf pour les plus de 50 ans ; enfin, les rémunérations de ces activités sont plafonnées (70% des rémunérations brutes mensuelles perçues avant la perte d'emploi). Le deuxième cas concerne les chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Ils sont couverts par deux régimes d'intéressement distincts selon que l'activité reprise est d'une durée inférieure ou supérieure à 78 heures mensuelles, niveau retenu comme permettant l'autonomie financière de l'individu. Ainsi, ceux dont la durée d'activité dépasse ce seuil cumulent intégralement rémunération et ASS pendant le premier trimestre ; au-delà, le montant de l'allocation est diminué des revenus d'activité perçus et le bénéficiaire perçoit une prime forfaitaire mensuelle (150 €), le tout pendant une durée maximale de 12 mois. Pour ceux qui reprennent une activité de moins de 78 heures, le cumul intégral est plus long (six mois) ; il est suivi de la perception d'une allocation minorée pendant six mois.

Le tableau de bord des indicateurs conjoncturels décrivant les caractéristiques des inscrits à Pôle emploi permet d'estimer la part des demandeurs d'emploi en catégorie A, B ou C (sans activité réduite ou avec des activités réduite de plus ou de moins de 78h) qui ont exercé des activités réduites en septembre 2010, selon leur statut d'indemnisation.

Tableau 1 : Demandeurs d'emploi de catégorie A, B, C de septembre 2010, selon le mode d'indemnisation et l'exercice d'activités réduites (en %)

|                      | Pas d'activités réduites | Activités de moins de 78 h | Activités de plus de 78 h | Total * |
|----------------------|--------------------------|----------------------------|---------------------------|---------|
| DE indemnisés en ARE | 60,0                     | 15,0                       | 23,7                      | 100     |
| DE indemnisés en ASS | 74,6                     | 10,9                       | 13,6                      | 100     |
| DE non indemnisés    | 75,5                     | 11,6                       | 12,9                      | 100     |

Les totaux sont légèrement différents de 100% du fait de non renseignés

(Source : Tableau de bord ministère du Travail et de l'emploi)

Ainsi, environ 40 % des demandeurs d'emploi (cat A, B, C) indemnisés par le régime d'assurance (ARE), soit près d'un million de personnes, exercent des activités réduites en septembre 2010. Parmi les demandeurs d'emploi couverts par l'ASS ou non indemnisés, la proportion est de l'ordre du quart, soit respectivement 76.000 et 375.000 personnes. Bien sûr, l'exercice de telles activités ne correspond pas systématiquement à une situation de pauvreté en emploi puisque tout dépend de la composition familiale, des caractéristiques de l'emploi repris et du niveau de la prestation chômage perçue. En particulier, on peut penser que les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'ARE et exerçant des activités longues sont moins concernés alors que les titulaires de l'ASS ou les non indemnisés le sont beaucoup plus, notamment s'ils n'ont accès qu'à des activités réduites courtes. Cela reflète bien sûr des proximités différenciées avec le marché du travail. De fait des données plus anciennes indiquaient qu'en mars 2000, environ 19% des personnes ayant des droits à l'ASS étaient en activité réduite. Elles étaient en moyenne plus jeunes et avaient une ancienneté moindre dans l'allocation. De plus, les femmes étaient surreprésentées dans ce groupe, du fait des emplois à temps partiel occupés dans les activités de service aux personnes ; pour les hommes, l'incidence des contrats aidés du secteur non marchand était particulièrement marquée (Bernard et Canceill, 2001).

Mis en place dès l'instauration du RMI, en 1988, le *mécanisme d'intéressement* visait à neutraliser, pendant une certaine période, en totalité ou en partie, les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prestation. Il s'agissait d'éviter une sortie trop brutale de l'allocation et des droits qui lui étaient attachés, afin d'encourager la reprise de l'emploi en compensant, notamment, les frais supportés à cette occasion. D'ailleurs, le mode de calcul différentiel du RMI pouvait en faire un revenu maximum pour les allocataires reprenant une activité procurant des revenus inférieurs au seuil d'éligibilité. Amélioré à plusieurs reprises, le mécanisme d'intéressement a été plus particulièrement réformé en 2006 pour être très sensiblement calqué sur celui de l'ASS. En juin 2007, un peu moins de deux ans avant le passage au RSA, 197.000 allocataires bénéficiaient d'une mesure d'intéressement, soit environ 12,8% de l'ensemble des allocataires du RMI. Leur profil est particulier puisque les moins de 35 ans et les allocataires de moins de deux ans sont surreprésentés dans ce groupe ; de plus, les différences dans leur répartition territoriale reflètent largement les contextes socio-économiques locaux : là où les taux de chômage sont plus faibles, leur proportion est plus élevée (Cazain et Donné, 2007).

Troisième mécanisme destiné à lutter contre la pauvreté en emploi, la *Prime pour l'Emploi (PPE)* a été instaurée en 2001. Sensiblement revalorisée à deux reprises, son montant a été gelé en 2008, lors de la mise en place du RSA avec lequel elle est partiellement articulée. Présentée initialement comme un droit à récupération fiscale destiné à compenser le relèvement des prélèvements sociaux et fiscaux pesant sur le travail, il s'agit d'un dispositif de type impôt négatif. Il est donc très différent du système des allocations présenté précédemment. Attribuée aux personnes exerçant une activité professionnelle salariée ou non salariée sous conditions de ressources, la PPE vise directement à compléter des revenus d'activité faible. Pour en bénéficier, l'un au moins des membres du foyer fiscal correspondant doit avoir un emploi à plein temps ou à temps partiel. Son montant dépend de la durée d'activité annuelle du demandeur, de son revenu d'activité et de sa situation familiale. Calculée en pourcentage du revenu d'activité, elle est déduite de l'impôt sur le revenu à payer ou versée directement aux



bénéficiaires non imposables. Depuis l'instauration du RSA activité, son montant est minoré des sommes perçues à ce titre, au cours de l'année civile. Entre 2001 et 2008, le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires se situe entre 8,5 millions et 9,1 millions, soit pour chaque année le quart environ des foyers fiscaux (Duval, 2009). Cette large ouverture du dispositif fondé sur un barème qui s'étend de 0,3 à 1,4 SMIC et même 2,1 SMIC pour les parents isolés et les couples mono-actifs l'a exposé à la critique d'un ciblage insuffisant puisqu'il couvre des travailleurs à bas revenu ou des ménages à faible niveau de vie et non spécifiquement des travailleurs pauvres. Bien plus, il en exclut certains à travers une condition d'activité minimum destinée à éviter un émiettement de l'emploi.

Enfin, le *RSA activité* est la composante véritablement nouvelle du dispositif remplaçant le RMI, l'allocation de parent isolé et une partie des dispositifs antérieurs d'intéressement. Explicitement destiné à lutter contre la pauvreté et à favoriser la reprise d'un emploi ainsi que le maintien en emploi même faiblement rémunéré, il s'agit d'une allocation sociale calculée en fonction de la composition du ménage et de ses ressources. La composante RSA socle se substitue au minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). Les allocataires du RSA socle qui perçoivent de faibles revenus d'activité bénéficient du RSA socle et activité. Le RSA activité est le nouveau volet de la prestation et remplace les anciens dispositifs d'intéressement, mais son versement n'est plus limité dans le temps, dès lors que les ressources du ménage sont inférieures au plafond d'éligibilité. Par rapport à la prime pour l'emploi à laquelle il se substitue partiellement, le revenu de solidarité active apporte en outre une dimension « familialisée » ; l'association de la PPE et du RSA constituent ainsi un nouveau système de supplément aux bas revenus d'activité davantage tourné vers les travailleurs pauvres. En juin 2012, sur les 2,09 millions de foyers bénéficiaires, 480.000 perçoivent le RSA activité (soit 23% de l'ensemble des allocataires de la prestation). Les bénéficiaires du RSA socle et activité dont la croissance annuelle est la plus dynamique sont au nombre de 223.000 et représentent 10,7% de l'ensemble (Cazain et Siguret, 2012).

Par rapport à l'objectif général destiné à pallier les phénomènes de pauvreté en emploi, les travaux du comité national d'évaluation ont souligné l'impact réel mais relativement limité du dispositif. Deux résultats ressortent de l'évaluation conduite sur les données administratives des allocataires de bas revenus des Caf et MSA (Comité national d'évaluation du rSa, 2011). En premier lieu, le RSA activité a permis une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010. De plus, il s'accompagne d'une augmentation sensible (+ 18 %) du revenu médian par unité de consommation (RUC) des allocataires qui en bénéficient. Il permet donc de réduire l'intensité de la pauvreté des plus précaires, avec un impact plus important pour les foyers allocataires restant en dessous du seuil de bas revenus (+ 20 % vs. 12 % pour ceux ayant franchi le seuil de bas revenus). Les augmentations du RUC sont par ailleurs supérieures pour les allocataires sans enfants. On peut toutefois considérer que ces résultats sont surestimés faute de prendre en compte la diminution de la PPE engendrée par la perception de la nouvelle prestation. De même, ils ne tiennent pas compte des mesures d'intéressement dont auraient bénéficié les allocataires des RMI et API en période de reprise d'emploi (*Ibid*). Enfin, bien que l'objectif du RSA activité soit de réduire la pauvreté en emploi, le recouvrement entre les « travailleurs pauvres » et les ménages éligibles au RSA activité n'est que partiel. D'une part, la moitié environ des foyers éligibles ne serait pas en situation de pauvreté du fait que le barème de la prestation garantit un revenu supérieur au seuil de pauvreté. De plus, l'appréhension annuelle des ressources utilisées pour la définition des personnes pauvres ne correspond pas à la référence trimestrielle utilisée pour la gestion du droit. Or, de faibles ressources un trimestre donné ouvrent droit au RSA et peuvent se combiner avec des revenus annuels supérieurs au seuil de pauvreté. D'autre part, un tiers des travailleurs pauvres n'appartiendrait pas à un foyer éligible à la composante activité du RSA du fait des conditions d'âge (plus de 25 ans), de la composition familiale et aussi du paramètre des revenus déjà mentionné (Marc et Pucci, 2011).

A l'effet direct de réduction de la pauvreté attendu du nouveau dispositif RSA, s'ajoute l'effet « indirect » dû au renforcement des incitations à l'emploi sur lequel il repose. Au regard de la situation antérieure, la proportion de personnes en emploi parmi les bénéficiaires est sensiblement supérieure : il s'établit à 42 % pour les hommes en couple et 37 % pour les femmes isolées alors que le taux d'emploi des bénéficiaires des RMI et API fluctuait entre 20 et 25 % (Comité national d'évaluation du

rSa, 2011). Mais les emplois occupés par ces allocataires sont largement marqués par les deux formes de précarité que sont les emplois à temps partiel et les contrats temporaires. La surreprésentation des emplois à temps partiel et temporaires concerne plus de la moitié des allocataires du RSA socle ou socle et activité. Si les allocataires du RSA activité sont moins souvent sur des contrats temporaires, ils sont tout aussi nombreux à être employés sur des contrats à temps partiels (Tableau 2). Découlant en partie d'un effet de barème, puisque les allocataires qui reprennent des emplois de meilleure qualité sortent directement du RSA, ce résultat montre l'articulation entre ce nouveau dispositif institutionnel et un segment particulier du marché du travail qui expose particulièrement à la pauvreté en emploi.

Tableau 2 : Nature des emplois occupés selon le statut en 2010 (en %)

|  | Emplois à temps partiel | Contrats temporaires |
|--|-------------------------|----------------------|
| Allocataires RSA socle / socle et activité | 56,0                    | 54,0                 |
| Allocataires RSA activité                  | 51,0                    | 39,0                 |
| Ensemble des actifs occupés                | 17,0                    | 12,0                 |

(Source : Comité national d'évaluation du RSA, 2011)

L'évaluation a également porté sur le possible effet d'une réduction de l'offre de travail des bénéficiaires du RSA activité ; les simulations avaient en effet montré que le gain financier du passage d'un temps partiel à un temps plein diminuait quand on comparait les gains à l'emploi avant et après RSA. Cette incidence - qui aurait pu conduire à la diminution de l'intensité en travail des ménages, notamment en affectant la participation des femmes au marché du travail (Allègre, 2011) - n'est pas retrouvée dans les évaluations réalisées à ce jour. Il invite néanmoins à prendre en considération l'ensemble des freins à la reprise d'emploi, notamment la question, pour les mères, des « coûts » liés à l'activité, et souligne du même coup les limites des seuls indicateurs de pauvreté monétaire dans l'appréhension de la pauvreté en emploi.

En tout état de cause, outre ses effets modestes sur le taux de pauvreté ou sur le taux d'emploi, le dispositif RSA ne peut être analysé indépendamment de l'importance du-non recours, estimé à deux tiers des allocataires potentiels pour le RSA activité et à environ un tiers pour le RSA socle, qui en limite considérablement l'impact. Selon les simulations réalisées, le recours des éligibles diminuerait de 0,7 point le taux de pauvreté de l'ensemble de la population, à rapprocher des 0,2 points constatés en 2010. Au-delà du manque d'informations sur un dispositif nouveau, d'autres facteurs sont à l'origine du non-recours tels que la complexité du droit face à l'instabilité des situations professionnelles ou familiales, qui peut conduire à une mauvaise évaluation de l'éligibilité. Mais d'autres causes potentielles du non-recours doivent être évoquées, comme celle d'une situation économique moins dégradée qui peut ne pas inciter à faire la demande de la prestation. Cette volonté d'autonomie peut alors s'exprimer de différentes manières : utilisation d'une épargne, sentiment de pouvoir s'en sortir tout seul, voire réticence à bénéficier d'une prestation ciblée sur les personnes pauvres (Domingo, 2012).

La création du RSA activité émerge donc comme le fruit d'un long processus de recherche des meilleurs outils pour lutter contre la pauvreté. Celui-ci n'est pas dénué d'ambiguïtés puisque, à travers l'encouragement à la reprise d'emploi, il a sans doute conforté un mouvement de dégradation partielle de la qualité des emplois, débouchant sur le recouvrement possible entre activités professionnelles et pauvreté. D'une certaine manière, cet état peut se substituer à la pauvreté hors emploi pour une partie des allocataires.

\*  
\*      \*

Au total, les mutations longues des organisations productives, marquées par l'instauration progressive de multiples formes de flexibilisation, contribuent à une diversification des formes d'emploi et de chômage depuis une trentaine d'années, en France. Ce processus n'est pas étranger à l'émergence dans le débat public de la question de la pauvreté en emploi, même si l'emploi reste le meilleur garant contre une situation de pauvreté monétaire. L'intelligibilité de la mesure quantitative du phénomène est toutefois rendue complexe par le jeu des différentes conventions utilisées, qu'elles soient relatives à l'unité ménage ou à la période de référence. De la sorte, la perception subjective du phénomène par les individus ou son appréhension par les professionnels de l'intervention sociale peut ne pas correspondre avec les chiffres fournis par les experts. De plus, comme l'ensemble des états de pauvreté, ceux correspondant à la pauvreté en emploi n'ont pas les mêmes conséquences selon la manière dont ils marquent les trajectoires des actifs. Au-delà de la mesure globale du phénomène, il conviendrait de mieux les appréhender selon qu'ils sont durables, récurrents ou transitoires. L'importance relative de ces états confère à la pauvreté en emploi un sens différent à la fois du point de vue social et du point de vue économique et débouche sur des formes d'intervention différentes.

## Bibliographie

- ALLEGRE G. (2010), Travailleurs pauvres, de la définition à l'interprétation, *Communication présentée au Séminaire TEmPs « La pauvreté laborieuse en question »*, Centre d'Economie de la Sorbonne, Université Paris 1, 25 mars 2010.
- ALLEGRE G., (2011), Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail, *Revue de l'OFCE*, n° 118.
- BERNARD S., CANCEILL G., (2001), Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : quels emplois, quels revenus ?, *Premières synthèses*, mai
- CAZAIN S., DONNE S., (2007), Le dispositif d'intéressement à la reprise d'emploi du RMI, *L'e-ssentiel* n° 67, novembre
- CAZAIN S., SIGURET I., (2012), Les allocataires du RSA fin juin 2012, *L'e-ssentiel*, n°126 septembre
- COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DU RSA, (2011), *Rapport final dévaluation du rSa*, décembre
- DEMAILLY D. (2012), Les bas salaires en France entre 1995 et 2011, *DARES Analyses*, n° 68, octobre
- DUVAL J., (2009), Les bénéficiaires de la Prime pour l'emploi, *TRÉSOR-ÉCO*, n° 63, Juillet
- DOMINGO P., (2012), Les non-recourants au RSA, *L'e-ssentiel*, n°124
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Employment and Social Developments in Europe 2011*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esde/2011](http://ec.europa.eu/employment_social/esde/2011).
- GURGAND M., (2002), Activité réduite, le dispositif de l'Undic est-il incitatif ? *Travail et Emploi*, n° 89, janvier
- LELIEVRE M., MARLIER E., PETOUR P., (2004), Un nouvel indicateur européen : les travailleurs pauvres, *Solidarité santé*, n° 2.
- MARC C., PUCCI M., (2011), Le RSA est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens Eurostat, *Politiques sociales et familiales*, n° 104.
- PONTHIEUX S., (2009), Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion en revenu d'activité, *INSEE, Document de travail*, n° F0902.